

# **PELAYANAN PUBLIK**

*dalam*

**Dimensi Hukum dan Administrasi Publik**

**ENDANG LARASATI S**

**UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG  
2007**

penggunanya. Berbagai keluhan dari masyarakat tentang pelayanan publik yang dikelola pemerintah masih sering terdengar.

Sesungguhnya pemerintah telah melakukan upaya-upaya perbaikan pelayanan publik melalui berbagai kebijakan dibidang pelayanan publik, namun kualitas pelayanan publik masih terus dinilai buruk oleh masyarakat. Menghadapi situasi tersebut, nampaknya upaya perbaikan dan regulasi pengaturan penyelenggaraan layanan publik masih harus terus dilakukan terutama pada upaya-upaya perbaikan yang bersifat implementatif.

Menjawab tantangan tersebut, maka berbagai pemikiran penyelenggaraan layanan publik perlu dirumuskan dan diruntutkan kembali sesuai perkembangan paradigma dan bidang-bidang yang membingkai penyelenggaraan layanan publik. Berkaitan dengan hal-hal tersebut diatas menggerakkan penulis menyusun buku Pelayanan Publik Dalam Demensi Hukum Dan Administrasi Publik yang diharapkan dapat membantu berbagai pihak yang berkeinginan memahami penyelenggaraan pelayanan publik dalam memperbaiki kinerja pelayanan. Beberapa manfaat dari regulasi pelayanan antara lain adalah untuk memberikan kepastian dan jaminan kepada masyarakat bahwa mereka akan mendapatkan pelayanan yang berkualitas dan dapat dipertanggung jawabkan, menjadi alat komunikasi antara pelanggan dan penyedia pelayanan, dan menjadi alat ukur kinerja pelayanan, dan bagi penyelenggara layanan juga akan memberikan jaminan terhadap layanan yang diselenggarakan.

Penerbitan buku ini bertujuan untuk dapat dijadikan referensi bagi penyelenggara pelayanan publik, baik secara personal maupun institusional. Buku ini diharapkan dapat juga bermanfaat bagi para akademisi di perguruan tinggi, baik mahasiswa ataupun civitas akademika yang lainnya, serta diharapkan pula dapat dimanfaatkan oleh masyarakat umum dalam rangka upaya kita bersama meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Semoga terbitnya buku ini dapat bermanfaat bagi pemahaman dan regulasi peningkatan kinerja pelayanan publik di Indonesia.

Semarang, Juli 2007

- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, suatu Tinjauan Singkat*, Radjawali Press, 1985.
- Pospisil, Leopold, *Nature of Law*, Unpublished master's thesis, university of Oregon, 1958 dalam Antropologi Hukum, Penyunting T.O. Ihromi.
- Ibrahim, Buddy, *Total Quality Managemen*, Djambatan, Jakarta, 2000.
- Thomas Kuhn, *The Structure of scientific Revolution 1962*, Edisi Bahasa Indonesia, PT, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2000.
- Lovelock, Christopher, *Product Plus, How Product + Service = Competitive Advantage*. Mc. Graw Hill International Editions, New York, 1994, Hal. 448.
- Satjipto Rahardjo, *Berhukum Dengan Hati Nurani*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2006.
- Satjipto Rahardjo, *Wajah Hukum Di Era Reformasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Sianipar, J.P.G, *Managemen Pelayanan Publik*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1995.
- Scott Gordon, *History and Philosophy of Sosial Science*, Routledge, London and New York, 1991.
- Stone, Julius, *The Province and Function of Law*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966. dalam Antropologi Hukum penyunting T.O. Ihromi.
- Sutan Remy Syahdeini, dkk, *Penegakan Hukum Di Indonesia*, Ikatan Alumni Universitas Airlangga, Prestasi Pustaka, Surabaya, 2006.
- Mochtar Kusuma Atmadja, dalam Bernard Arief Sidharta, "Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum : Sebuah Penelitian tentang Fundasi kefilosafatan dan Sifat Keilmuan Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia" Mandar maju, Bandung, 2000.
- Sianipar, J.P.G, *Managemen Pelayanan Publik*, LAN, Jakarta, 1995, Tangkilisan, Hassel Nogi, Management modern Untuk Sektor Publik, Balarairung & Co, Yogyakarta, 2003.
- Tangkilisan, Hassel Nogi, *Management Modern Untuk Sektor Publik*, Balarairung & Co, Yogyakarta, 2003.
- Thomas Kuhn, *The Structure of scientific Revolution 1962*, Edisi Bahasa Indonesia 2000, PT, Remaja Rosda Karya, Bandung, Lick Wilardjo, *Realita dan Desiderata*, 1990, Duta Wacana University



## DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR .....	iii
DAFTAR ISI .....	v
Bagian 1. Pemikiran Konseptual Seputar Konstruksi Hukum Pelayanan Publik .....	1
1. Paradigma .....	1
2. Perkembangan Paradigma Menuju Hukum Yang Responsif .....	5
3. Hukum Represif .....	13
4. Hukum Otonom .....	18
5. Hukum Responsif .....	24
Bagian 2. Perkembangan Paradigma Administrasi Publik .....	35
<i>The New Publik services</i> .....	40
Bagian 3. Pelayanan Publik Dalam Dimensi Hukum Dan Administrasi Publik .....	45
Konstruksi Hukum Pelayanan Publik .....	47
Bagian 4. Konsepsi Teoritis Hukum Pelayanan Publik .....	57
1. Hierarki Norma Hukum ( <i>Stufentheorie Kelsen</i> ) .....	57
2. Pelayanan Publik Yang Ideal .....	59
DAFTAR PUSTAKA .....	65

## Bagian I

### PEMIKIRAN KONSEPTUAL SEPUTAR KONSTRUKSI HUKUM PELAYANAN PUBLIK

#### I. Paradigma.<sup>1</sup>

Hukum, dalam hal ini hukum (pengaturan) pelayanan publik difahami sebagai sebuah “konstruksi” yang kebenarannya terikat pada demensi dan waktu. Artinya hukum dalam konteks studi pelayanan publik tidak difahami sebagai entitas normatif semata, tetapi difahami sebagai dependen variabel dari suatu proses politik. Proses konstruksinya, dengan demikian, juga tidak difahami sekadar teknik konstruksi peraturan peundang-undangan sebagai prosedur standart, tetapi difahami sebagai totalitas proses yang berada dalam keadaan saling berkait dengan variabel sosial, kultur dan politik. Konstruksi hukum pelayanan publik difahami sebagai produk politik yang karakternya antara lain ditentukan oleh dinamika sosial yang berkait dengan hukum dan perkembangan administrasi publik dan lebih khusus lagi pelayanan publik.

Lebih lanjut Soetandyo Wignyosoebroto menjelaskan bahwa berkait tentang paradigma dalam sejarah pemikiran, yang falsafati maupun yang

<sup>1</sup> Paradigma dalam studi ini ialah seperangkat keyakinan yang memandu penulis dalam memahami permasalahan penelitian ini, baik di aras ontologis, epistemologis maupun metodologi. Pemahaman sederhana ini diilhami pengertian paradigma dari Margareth Masterman, bahwa paradigma merupakan keseluruhan asumsi umum, hukum-hukum, teknik-teknik dan prinsip-prinsip metafisika yang menuntun para ilmuwan dalam kegiatan keilmuannya. Lick Wilardjo mengartikan paradigma sebagai pandangan dunia (*weltbilt*), yang mempengaruhi jalan pikiran dan perilaku ilmuwan dalam berolah ilmu. Baca dalam Thomas Kuhn, *The Structure of scientific Revolution* 1962, Edisi Bahasa Indonesia 2000, PT, Remaja Rosda Karya, Bandung, Lick Wilardjo, *Realita dan Desiderata*, 1990, Duta Wacana University press, Yogyakarta, dan Ignas Kleden, 1987, *Sikap ilmiah dan Kritik kebudayaan*, Yogyakarta, PL3ES, hal. 20.

faktual dan indrawi bermula, tidak demikianlah halnya dengan paradigma saintisme yang positivistik itu.

Dalam epistemologi kaum positivis klasik ini, segala sesuatu yang diklaim sebagai kebenaran harus didasarkan pada bukti-bukti yang diperoleh dari penyimakan indrawi. Pernyataan Francis Bacon (1324-1367) bahwa kebenaran tentang jumlah gigi keledai hanya dapat diperoleh dengan jalan membuka mulut keledai (untuk kemudian melihatnya dengan mata kepala sendiri), dan tidak dengan cara membuka kitab untuk kemudian menyusulinya dengan berkontemplasi, adalah contoh ungkapan yang berangkat dari rasionalitas berparadigma positivistik itu. Berparadigma seperti itu, Bacon menolak kerangka konseptual yang telah sempat mapan pada waktu itu, yang sudah sejak zaman Plato mengedepankan teori dasar bahwa kebenaran sejati adalah kebenaran final yang bermukim di ranah ide. Bagi kaum positivis -- seperti Bacon dan mereka yang terbilang kaum saintis-positivis dari generasi era renesans -- alam kebenaran adalah sesungguhnya alam indrawi yang wujudnya belum final, melainkan masih tengah berproses secara berterusan, dalam suatu progresi yang acak dan penuh kemungkinan, menuju ke titik akhir yang entah kapan sampainya.

Beragenda kerja dan bermetodologi seperti itu, positivisme telah menjadikan alam semesta yang tergelar di bumi maupun di ruang galaksi ini sebagai objek-objek kajian, yang "hadir sebagaimana apa adanya" di alam kasat mata, *as it is*. Dinyatakan seperti itu, menurut kaum saintis-positivis ini, hadirnya fenomena alam di alam indrawi bukanlah sekali-kali bersebab karena adanya kehendak subjek pencipta sesiapa pun. Dalam kerangka dasar pemikiran konseptual kaum positivis, di balik fenomena alam fisikal ini tidaklah ada subjek macam apapun yang metafisikal, yang hendak dipercaya sebagai Sang Maha Pencipta Yang Maha Sempurna sekalipun. Di sini tidaklah ada pemikiran yang dibangun berdasarkan konsep teleologik (suatu istilah yang berasal dari kata *teleos*, yang berarti 'tujuan'), atau bahkan yang teologik sekalipun (yang berparadigma normatif dan beridiom *as it ought to be*)<sup>4</sup>

Adalah agenda kerja utama para positivis ini untuk selalu menekankan pentingnya penyimakan guna menemukan kebenaran di tengah alam indrawi ini. Kebenaran indrawi adalah kebenaran faktual, tersimak dalam wujud hubungan sebab-akibat antar-fakta, untuk kemudian diverifikasi dan dikonstruksi secara logis menjadi simpulan dalil, aksioma,

---

<sup>4</sup> Ibid.



sosial-kultural manusia itu bukan lagi eksis sebagai objek garapan ide subjek.<sup>6</sup>

## 2. Perkembangan Paradigma Menuju Hukum Yang Responsif

Philippe Nonet dan Philip Selznick telah merumuskan sebuah konsep hukum yang dapat memenuhi tuntutan-tuntutan agar hukum dibuat lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak dan terhadap masalah-masalah keadilan sosial, sambil tetap mempertahankan hasil-hasil institusional yang telah dicapai oleh kekuasaan berdasar hukum. Selanjutnya dikatakan oleh Nonet dan Selznick, dalam bukunya *Hukum dan Masyarakat dalam Peralihan: Menyongsong Hukum yang Responsif*, konsep "hukum responsif ini merupakan jawaban atas kritik, bahwa sering kali hukum "tercerai dari kenyataan-kenyataan pengalaman sosial dan dari cita-cita keadilan sendiri".<sup>7</sup> Konsep ini juga merupakan suatu usaha untuk mengintegrasikan kembali teori hukum, filsafat politik dan penelaahan sosial.<sup>8</sup> Teori yang diajukan oleh Nonet dan Selznick bukanlah suatu teori yang mampu menyelesaikan semua problem praktis. Namun, teori tersebut memberikan suatu perspektif dan kriteria untuk mendiagnosis dan menganalisis problem-problem hukum dan masyarakat dengan penekanan khusus atas dilema-dilema institusional dan pilihan-pilihan kebijaksanaan yang kritis. Analisa dimulai dengan mempertandingan dua pandangan hukum yang berbeda-beda dan bertentangan satu sama lain: suatu pandangan hukum dengan *risiko rendah* dan pandangan hukum dengan *risiko tinggi*.<sup>9</sup> Pandangan pertama memberikan penekanan kepada tata tertib, penaatan kepada aturan-aturan yang telah ditetapkan, dan stabilitas sosial. Pandangan yang kedua tidak menyamakan "hukum" dengan "tata tertib":

"Ia kurang memperhatikan otoritas, lebih terbuka bagi tantangan dan ketidakteraturan. Konsep tentang "tata tertib" sendiri dilihat sebagai

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Para kritikus hukum selalu menunjuk kepada ketidak mampuannya sebagai suatu cara untuk menangani perubahan dan mencapai keadilan substantif (Nonet dan selznick, 1978, hal. 4) dalam *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku III, Editor Prof. DR. A.A.G. Peters (Universitas Utrecht), Koesriani Siswosoebroto, SH, (Universitas Indonesia), Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 1990, hal. 158.

<sup>8</sup> Usaha ini sesuai dengan tradisi pragmatis yang menolak pemisahan kategoris ilmu dari moral, dan melihat ide-ide tidak sebagai sesuatu yang bersifat mengawang, diangkat diatas praktik sosial, melainkan sebagai sarana bagi pemecahan problem praktis., Ibid., hal. 158.

<sup>9</sup> Philippe Nonet & Selznick, Op., Cit., Hal. 5-7.

memberikan teori demikian itu. Nonet & Selznick mengembangkan teori ini dengan mempertandingkan tiga tipe hukum atau lebih baik, "tiga modalitas atau keadaan-keadaan" dasar dari hukum-dalam-masyarakat. Ketiga tipe hukum tersebut adalah (1) *hukum represif*, yaitu hukum sebagai abdi kekuasaan represif, (2) *hukum otonom*, yaitu hukum sebagai intitusi yang dibedakan dan mampu untuk menjinakkan represi serta untuk melindungi integritasnya sendiri, dan (3) *hukum responsif*, yaitu hukum sebagai fasilitator dari responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial dan aspirasi-aspirasi sosial.<sup>13</sup> Secara skematis ketiga tipe hukum tersebut dapat dilihat dalam bagan berikut :

### TIGA TIPE HUKUM

	HUKUM REPRESIF	HUKUM OTONOM	HUKUM RESPONSIF
TUJUAN HUKUM	Tata tertib	Legitimasi	Kompetensi
LEGITIMASI	Pertahanan sosial dan <i>raison d-etat</i> (demi Kepentingan Negara Sendiri).	Keadilan Prosedural	Keadilan Substantif
ATURAN- ATURAN	Kasar dan mendetil, tetapi hanya lemah sekali Mengikat pembuatnya	Panjang-lebar; mengikat baik yang Memerintah Maupun yang Diperintah	Tunduk Kepada prinsip dan Kebijaksanaan
ALASAN	<i>Ad hoc</i> : cepat Dan khusus	Menghormati Sekali otoritas Hukum; Mudah Menjurus Keformalisme dan legalime	Bertujuan; Perluasan Kompetensi Kognitif

<sup>13</sup> Ibid., hal. 14.



PARTISIPASI	Menurut Dengan patuh; kritik tanda tidak loyal	Kemungkinan dibatasi Oleh prosedu-prosedur Yang dibuat; munculnya Kritik hukum	Kemungkinan diperluas Oleh integrasi Kepengacaraan hukum dan sosial
-------------	--	--	---

Dipilih suatu definisi hukum yang luas yang mencakup sejumlah besar pengalaman-pengalaman hukum yang aneka ragam, tanpa meleburkan konsep hukum di dalam anggapan yang lebih luas mengenai kontrol sosial.<sup>14</sup> Dengan berpedoman pokok pada H.L.A. Hart, mereka melihat hukum sebagai ada segera setelah terdapat "kriteria yang diterima untuk menguji dan menerangkan otoritas dari kewajiban-kewajiban sosial"<sup>15</sup>. Definisi ini tidak mensyaratkan adanya hubungan-hubungan antara hukum dan paksaan, hukum dan negara, hukum dan moral, melainkan memberi kesempatan kepada orang untuk mempelajari "sejauh mana dan dalam kondisi-kondisi apa hubungan tersebut muncul"<sup>16</sup>. Peranan paksaan dalam hukum, misalnya, dipandang sebagai suatu *variabel*: dalam kondisi-kondisi tertentu hukum lebih memaksa daripada dalam kondisi-kondisi lain. Nonet dan Selznick sampai kepada tipologi tentang tiga modalitas hukum-dalam-masyarakat, dengan menganalisis hubungan-hubungan yang sistematis antara beberapa variabel yang berhubungan-hukum: peranan paksaan dalam hukum; hubungan antara hukum dan politik; tempat aturan-aturan dan kebijakan; partisipasi rakyat; arti dari tujuan dalam pembuatan keputusan hukum; dan sebagainya<sup>17</sup>. Meskipun paksaan mungkin tidak pernah akan sama sekali absen dari hukum, arti pentingnya berbeda-beda dengan sangat di dalam ketiga tipe hukum: "Di dalam hukum represif ia dominan, di dalam hukum otonom ia dikurangi, dan di dalam hukum responsif ia

<sup>14</sup> Ibid., hal. 10.

<sup>15</sup> H.L.A. Hart, 1961, mendefinisikan hukum sebagai suatu sistem aturan-aturan primer dan aturan-aturan sekunder. Aturan-aturan primer berhubungan dengan aksi-aksi yang harus dilakukan atau tidak boleh dilakukan oleh individu-individu, sedang aturan-aturan sekunder berhubungan dengan pembuatan, penafsiran, penerapan dan perubahan aturan-aturan primer, seperti misalnya, aturan-aturan yang harus diikuti oleh pembentuk undang-undang, pengadilan dan administrator pada waktu mereka membuat, menafsirkan dan menerapkan aturan-aturan (primer), dalam A.A.G. Peter dan Koesriani Siswosoebroto, Op. Cit., hal. 186.

<sup>16</sup> Ibid., hal. 9.

<sup>17</sup> Ibid., hal. 14.

Dengan mudah dapatlah kita lihat mengapa demikian halnya, oleh karena setiap tipe hukum yang "lebih rendah" akan berhadapan dengan problem-problem yang tidak dapattnya, kecuali bila ia bergerak ke suatu tingkat yang "lebih tinggi". Hukum represif, misalnya tidak bisa memecahkan problem legitimasi selama ia tetap bersifat represif; ia hanya mampu memecahkannya apabila ia menjadi hukum otonom. Namun, kelemahan utama dari hukum otonom terletak di dalam tendensinya ke arah formalisme hukum, yang akan mengurangi relevansi hukum untuk pemecahan problem, dan yang akan membuatnya tidak peka terhadap tuntutan-tuntutan keadilan sosial. Hukum otonom hanya akan mampu mengatasi kelemahan ini bila ia menjadi lebih "responsif". Lagi pula, penggunaan hukum sendiri menggerakkan suatu dinamika dari perkembangan. Seorang penguasa yang kuat dapat mengeluarkan aturan-aturan sebagai sarana kekuasaannya, akan tetapi ia tidak akan dapat memaksa semua rakyatnya untuk patuh setiap waktu. Dia akan memperoleh tambahan kredibilitas dan aturan-aturannya akan memperoleh tambahan legitimasi serta menarik kemauan untuk menurut secara suka rela, bilamana aturan tersebut adil, bilamana ia sendiri merasa terikat oleh aturan-aturan tadi, dan bilamana terdapat pengadilan yang tidak berpihak yang akan menerapkan aturan dan memberikan keputusan dalam pertikaian dan kejahatan secara tidak berpihak. Dengan demikian, hukum, yang semula tidak lain daripada suatu sarana kekuasaan, dapat mengembangkan suatu titik puncaknya sendiri dan menjadi suatu kriteria nilai untuk menilai penggunaan kekuasaan. Penggunaan hukum secara "kritis" demikian kemudian dapat lebih maju dan diperluas dari mengkaji kepantasan prosedural formal dari penggunaan kekuasaan kepada evaluasi dari hasil-hasil dan kebijakan substantif. Akan tetapi, logika perkembangan ini sama sekali tidak selalu harus demikian. Apakah perkembangan semacam itu akan terjadi "tergantung dari kondisi yang sangat beraneka ragam dan kekuatan-kekuatan yang saling berimbangan."<sup>23</sup> Setiap pola mempunyai kekuatan-kekuatannya sendiri untuk mempertahankan dirinya. Penguasa-penguasa akan menolak untuk menyerahkan pengawasan kepada institusi peradilan yang bebas; dan pola-pola formalisme hukum serta formalisme birokratis akan menentukan upaya perbaikan yang dapat di

---

<sup>23</sup> Lihat Nonet & Selznick, dalam *Hukum Dan Masyarakat Dalam Peralihan : Menyongsong Hukum Yang Responsif*, Op., Cit., hal. 25.



- (c) kebutuhan untuk membuat dan menggunakan hukum untuk tujuan-tujuan perkembangan ekonomis dan sosial.

Pandangan yang diambil di sini adalah bahwa tidak ada jalan lain kecuali harus menangani ketiga tugas tersebut secara simultan. Bilamana hukum akan dipakai untuk tujuan-tujuan perkembangan ekonomis dan sosial, tanpa pada waktu yang bersamaan memperkuat otonominya untuk menghadapi kekuasaan politik dan ekonomis, maka ia akan tetap merupakan suatu kekuatan yang asing, akan bertemu dengan sikap bermusuhan dan pengelakan, dan akan menjadi tidak efektif di dalam mengajak tenaga-tenaga yang mau bekerja sama yang sangat diperlukan bagi perkembangan sosial yang sungguh-sungguh. Di pihak lain, perjuangan untuk kekuasaan berdasar hukum dengan menelantarkan tugas-tugas sosial dan ekonomis yang sangat diperlukan, akan berarti memukul diri sendiri, karena ketidakadilan yang diakibatkan oleh kemiskinan, kekurangan perkembangan dan ketidak tahuan, yang menjadikan tata tertib sosial yang ada represif bagi jumlah rakyat yang sangat besar akan tetap ada.

### 3. Hukum Represif

Ini adalah hukum yang mengabdikan kepada kekuasaan represif dan kepada tata tertib sosial yang represif. Kekuasaan yang memerintah adalah represif, "bilamana ia kurang memperhatikan kepentingan-kepentingan rakyat yang diperintahkan, artinya, bilamana ia cenderung untuk tidak mempedulikan kepentingan-kepentingan tersebut atau menolak legitimasinya<sup>28</sup>". Sifat represif bukanlah merupakan pertanyaan ya atau tidak. Beberapa sistem dapat sangat represif sifatnya, akan tetapi semua sistem sampai taraf tertentu bersifat represif:

Suatu rezim yang represif adalah rezim yang menempatkan semua kepentingan di dalam keadaan yang sangat tidak menentu, dan terutama kepentingan yang tidak dilindungi oleh suatu sistem privilese dan kekuasaan yang ada. Tetapi, setiap tata politik adalah represif dalam beberapa hal dan sampai suatu taraf tertentu. Kepentingan-kepentingan khusus — katakanlah dari buruh-buruh migran atau anak-anak yang tidak punya rumah yang pengabaianya merupakan represi tentu saja akan berbeda-beda, dari satu konteks ke konteks lain. Kelompok mana yang paling mudah terkena represi tergantung dari distribusi kekuasaan, pola-pola kesadaran, dan lebih ban yak lainnya

---

<sup>28</sup> Ibid., hal., 29.



lain lagi adalah kebijakan umum yang berat sebelah, yang sering kali dipercontohkan pembaruan kota-kota dan kebijakan pengembangan ekonomi dalam mana "program pemerintah tidak mempunyai sarana untuk memenuhi, ataupun memperhatikan, lingkup kepentingan individual dan kelompok yang dipengaruhi":

Dalam hal ini represi bukanlah terlalu banyak disebabkan oleh tidak adanya kompetensi, melainkan juga oleh pengarah kebijakan kepada tujuan yang tunggal. Tujuan dan kepentingan yang beraneka ragam dan banyak akan dikebiri apabila program umum mulai membentuk cetakan yang unidimensional. Rakyat menjadi sumber di dalam permainan pertumbuhan industri; pembaruan kota akan mengakibatkan tercabutnya komunitas dan orang-orang yang kehilangan tempat<sup>36</sup>.

Pada umumnya, hukum represif menunjukkan ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) "Institusi-institusi hukum langsung terbuka bagi kekuasaan politik; hukum diidentifikasi dengan negara dan tunduk kepada *raison d'etat*"<sup>37</sup>.
- 2) "Perspektif resmi" (Edmond Cahn) mendominasi segalanya. Dalam perspektif ini penguasa cenderung untuk mengidentifikasi kepentingannya dengan kepentingan masyarakat<sup>38</sup>.
- 3) Kesempatan bagi rakyat untuk mendapatkan keadilan, di mana mereka dapat memperoleh perlindungan dan jawaban atas keluhan-keluhannya, apabila keadilan semacam itu memang ada, adalah terbatas<sup>39</sup>. Gerakan-gerakan yang diadakan di banyak negara akhir-akhir ini untuk membuat keadilan lebih mudah dicapai oleh kelas-kelas bawah dan kelompok-kelompok pinggiran, dengan demikian merupakan usaha-usaha yang sangat penting untuk membuat hukum kurang represif dengan membawa lebih banyak rakyat di bawah perlindungannya.

---

cita ini sangat kecil landasannya dalam pengetahuan atau pengalaman dan dan "jauh melampaui kompetensi sempit dari institusi-institusi pemaksa dari peradilan pidana". Hal ini telah menyebabkan timbulnya berbagai bentuk baru dalam "pembinaan" pelanggar-pelanggar hukum, dan menambah kemungkinannya untuk terkena kesewenang-wenangan resmi, Lihat Nonet dan selnick hal. 37-38, dikutip kembali dari A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, hal. 186.

<sup>36</sup> Ibid., hal. 38.

<sup>37</sup> Ibid., hal. 33.

<sup>38</sup> Ibid., hal. 39.

<sup>39</sup> Ibid., hal. 41.

pengawasan secara birokratis, dan dicap dengan klasifikasi-klasifikasi resmi<sup>45</sup>.

- (c) "Hukum mengurus pertahanan sosial terhadap "kelas-kelas yang berbahaya", misalnya, dengan kriminalisasi kondisi-kondisi kemiskinan dalam undang-undang pergelandangan<sup>46</sup>"

- 7) Hukum dan otoritas resmi dipergunakan untuk menegakkan konformitas kebudayaan. Fenomen ini dikenal dengan sebutan "moralisme hukum<sup>47</sup>". Hal ini berkaitan dengan bidang moralitas seksual, cara-cara berpakaian, dan aspek-aspek lain dari kebudayaan. Terdapat sedikit sekali, atau sama sekali tidak ada toleransi terhadap cara hidup yang menyimpang. Negara sangat memperhatikan usaha "penegakan moral<sup>48</sup>". Konformitas kebudayaan menjadi "suatu sumber untuk memelihara tata tertib<sup>49</sup>" :

Aspirasi-aspirasi moral dan estetik diterjemahkan ke dalam, dan digantikan oleh, ketentuan-ketentuan yang mendetil untuk menjunjung tinggi praktik-praktik sosial dan susunan-susunan sosial yang telah ditetapkan.

Dengan demikian moralitas "disahkan" apabila cita-cita kebudayaan menjadi diidentifikasi dengan suatu gambaran tertentu tentang tata tertib sosial. Dalam proses itu tata tertib moral dilepaskan dari etika; konformitas menjadi suatu tujuan, tersendiri, dan fungsi kritis daripada cita-cita dikurangi atau malahan dibuang sama sekali. Apabila tata tertib moral memang diperintah oleh aspirasi-aspirasi, maka kewajiban tertentu akan dianalisis sebagai cara untuk mencapai tujuan yang lebih besar, dan otoritasnya akan selalu tetap menjadi problematis, dan tunduk kepada penilaian kembali secara rasional. Tujuan moral akan menjadi penilai atas tata tertib yang diterima dan ditetapkan, dan akan cenderung untuk menggerogotinya. Moralisme hukum menentang hasilnya dan dengan demikian akan kehilangan pandangan tentang arti yang lebih luas daripada kewajiban di dalam tata tertib moral. Biaya

<sup>45</sup> Ibid., hal 45.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Hart, 1963, dalam Nonet dan Selznick, 1978, hal.46-52.

<sup>48</sup> Devlin, Patrick, *The Enforcement of Morals*, Oxford University Press, 1959. Dalam Nonet dan Selznick, hal. 46.

<sup>49</sup> Ibid.



Hukum dinaikkan " di atas" politik; artinya, hukum positif dipandang mengejawantahkan standar-standar yang telah dipisahkan dari kontroversi politik oleh kesepakatan umum, yang diperkuat oleh tradisi atau oleh proses konstitusional. Otoritas untuk menafsirkan warisan hukum ini, oleh karena itu, harus disimpan terpisah sama sekali dari perjuangan untuk kekuasaan dan tidak tercemar oleh pengaruh politik. Dalam menafsirkan dan menerapkan hukum, para ahli hukum harus menjadi juru bicara yang objektif bagi prinsip-prinsip yang telah ditetapkan secara historis, dan secara pasif menjadi pembagi suatu keadilan impersonal yang telah diterima. Mereka dapat menuntut untuk mendapatkan kata akhir, oleh karena keputusan mereka dipandang sebagai mematuhi suatu kehendak eksternal, dan bukan kehendaknya sendiri.... Penguasa politik dapat menerima otonomi dari institusi-institusi hukum bilamana mereka yakin bahwa aturan-aturan yang mungkin akan diminta daripadanya untuk menghormatinya, berlandaskan kebijakan-kebijakan yang mereka sendiri terima (atau tidak mempedulikan), dan keberlanjutan otoritasnya padaakhirnya tergantung dari komitmen mereka selanjutnya. Apa yang mereka sepakati adalah bahwa mereka akan terikat oleh peraturan-peraturan mereka sendiri.

Sesungguhnya telah dibuat suatu kesepakatan historis: *Institusi-institusi hukum membeli otonomi prosedural dengan harga subordinasi substantif*. Komunitas politik mendelegasikan kepada ahli-ahli hukum suatu otoritas terbatas yang dapat dilaksanakan bebas dari campur tangan politik, akan tetapi syarat dari kekebalan itu adalah bahwa mereka tidak ikut campur dalam pembentukan kebijakan umum. Inilah syarat-syarat dengan nama peradilan memenangkan "kebebasannya".

Pengadilan memang secara khusus (meskipun tidak eksklusif) pantas untuk menerima kepercayaan demikian itu. Sebagai penyelesai pertikaian, hakim mengabdikan tata tertib politik dengan jalan mendorong pemecahan konflik-konflik pribadi secara damai. Apakah mereka "menjadi penengah" atau "memberi peradilan", fungsinya adalah untuk mendepolitisasi isu-isu yang mungkin akan dapat meledak menjadi perang saudara atau bentuk-bentuk konfrontasi lainnya. Pekerjaan itu dimungkinkan oleh suatu pemusatan perhatian secara khusus kepada kasus yang bersangkutan, terpisah dari konteks konflik kelompok yang lebih luas. Hakim tidak boleh memeriksa isu-isu dasar mengenai keadilan atau kebijakan umum, juga tidak memeriksa efek-efek yang lebih luas daripada keputusan-keputusannya



hukum<sup>55</sup>". Mematuhi aturan-aturan dengan ketat dilihat sebagai suatu tujuan tersendiri dan hukum menjadi terlepas dari tujuan. Hasilnya adalah legalisme dan formalisme birokratis:

Legalitas, yang diterima sebagai dapat dipertanggungjawabkan terhadap aturan-aturan, merupakan janji dari hukum yang otonom; legalisme adalah penyakitnya. Suatu fokus atas aturan-aturan cenderung untuk mempersempit lingkup dari fakta yang mempunyai relevansi hukum, dan dengan demikian melepaskan pikiran hukum dari realitas sosial. Hasilnya adalah legalisme, suatu disposisi untuk percaya kepada otoritas hukum dan dengan demikian menghambat pemecahan problem secara praktis. Penerapan aturan-aturan tidak lagi dilakukan dengan mengingat tujuan, kebutuhan dan konsekuensinya. Legalisme mahal harganya, sebagian oleh karena keketatan yang diterapkannya, tetapi juga oleh karena aturan-aturan yang ditetapkan *in abstracto* terlalu gampang dipuaskan dengan suatu kepatuhan yang formal yang menutupi penghindaran kebijakan umum yang substantif... Dalam birokrasi formalisme yang menyebar mengurangi kesadaran tentang tujuan. Fokus bukanlah pada hasil-hasil, melainkan pada kepatuhan secara teratur terhadap kerutinan administratif yang ditetapkan. Meskipun Weber menekankan rasionalitas organisasi birokratis, ia melihat adanya suatu ketegangan antara rasionalitas formal dan rasionalitas substantif, dan tujuan menempati tempat yang kecil dalam penjelasannya tentang pembuatan keputusan birokratis. Birokrasi bukanlah suatu institusi dinamis yang terikat untuk memecahkan problem-problem dan mencapai tujuan-tujuan. Sesungguhnya, ia lebih merupakan suatu sistem yang relatif pasif dan konservatif dan yang hanya memperhatikan pelaksanaan secara mendetil kebijakan yang diterima<sup>56</sup>.

Bahaya dari kekakuan hukum, formalisme ritualistik dan pengasingan hukum dari kebutuhan dan problem sosial yang aktual mungkin lebih besar di bangsa-bangsa non-Barat, yang telah mengadopsi atau mewarisi sistem-sistem hukum mereka dari Barat. Menurut Lucian Pye, "dalam masa setelah penjajahan pada waktu kepentingan utama adalah perubahan secepat mungkin, hukum dari Barat menjadi faktor

<sup>55</sup> Ibid., hal. 59.

<sup>56</sup> Ibid., hal 64-65.

tuntutan penting tentang ketidakadilan substantif. Keadilan hukum otonom akan dirasakan sebagai kebohongan dan sewenang-wenang apabila ia akan menimbulkan frustrasi terhadap harapan-harapan akan keadilan yang telah ia kobarkan. Pada waktunya, ketegangan antara keadilan prosedural dan keadilan substantif akan menggerakkan kekuatan yang mendorong tata tertib hukum sampai jauh melampaui batas-batas hukum otonom<sup>59</sup>.

- (3) Penekanan atas kepatuhan terhadap hukum akan melahirkan pandangan tentang hukum sebagai suatu sarana kontrol sosial<sup>60</sup>; ia mengembangkan suatu mentalitas hukum dan tata tertib diantara rakyat<sup>61</sup> (apa yang sebelumnya disebut pandangan hukum dengan risiko rendah); dan ia mendorong ahli-ahli hukum untuk mengadopsi suatu sikap yang konservatif<sup>62</sup>.

Kelemahan-kelemahan ini akan menghambat realisasi kekuasaan secara benar berdasarkan hukum yang dicita-citakan. Namun demikian, seperti yang ditunjukkan oleh Nonet dan Selznick, hukum otonom mengandung suatu potensi untuk perkembangan lebih lanjut dengan mana kelemahan-kelemahan ini akan dapat diatasi:

Kompetensi utama dari hukum otonom terletak dalam kemampuannya untuk mengendalikan otoritas penguasa dan membatasi kewajiban rakyat. Akan tetapi, suatu hasil yang tidak diperhitungkan sebelumnya adalah untuk mendorong suatu sikap kritis yang akan menyumbang kepada erosi kekuasaan berdasar hukum. Ini bukanlah suatu sikap yang ideologis, oleh karena model kekuasaan berdasar hukum akan lebih suka menganjurkan tunduk kepada otoritas daripada kritik atas otoritas. Akan tetapi, operasi praktis dari sistem menekan ke arah yang lain. Bilamana institusi dan prosedur hukum otonom berkembang, kritik atas otoritas menjadi pekerjaan sehari-hari dari orang-orang hukum. Ini akan nyata di dalam jiwa tekras dengan mana mereka menganalisis, menafsirkan, dan menjabarkan arti dari aturan-aturan, dan di dalam kesadaran diri yang sangat tinggi bahwa mereka terikat kepada keteraturan prosedural. Komitmen ini

---

<sup>59</sup> Ibid., hal. 67.

<sup>60</sup> Ibid., hal. 63.

<sup>61</sup> Ibid., hal. 68.

<sup>62</sup> Ibid., hal 70.



pelaksanaan hukum<sup>65</sup>". Sifat responsif dapat diartikan sebagai melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang dialami dan ditemukan, tidak oleh pejabat, melainkan oleh rakyat. Syarat untuk mengemukakannya secara otentik memerlukan upaya-upaya khusus yang akan memungkinkan hal ini dilakukan. Dengan demikian diperlukan jalur-jalur baru untuk partisipasi. Sifat responsif mengandung arti suatu komitmen kepada "hukum di dalam perspektif konsumen"<sup>66</sup>. Akan tetapi, di dalam konsep hukum responsif terkandung lebih dari hanya suatu hasrat bahwa sistem hukum dibuka untuk tuntutan-tuntutan kerakyatan. Keterbukaan saja akan "mudah turun derajatnya menjadi oportunisme, artinya, adaptasi tanpa bimbingan kepada peristiwa-peristiwa dan tekanan-tekanan"<sup>67</sup>. Nonet dan Selznick menunjuk kepada dilema yang pelik di dalam institusi-institusi antara integritas dan keterbukaan. Integritas berarti bahwa suatu institusi dalam melayani kebutuhan-kebutuhan sosial tetap terikat kepada prosedur-prosedur dan cara-cara bekerja yang membedakannya dari institusi-institusi lain. Mempertahankan integritas dapat mengakibatkan isolasi institusional. Institusi akan terus berbicara bahasanya sendiri, menggunakan konsep-konsepnya sendiri, dengan cara-caranya sendiri yang khas, dan akan terus beraksi di dalam cara-caranya sendiri, akan tetapi bahasanya mungkin sudah tidak dapat dimengerti lagi sendiri - ahli hukum berbicara dengan ahli hukum - dan kegiatan-kegiatan institusi akan kehilangan relevansi sosialnya. Di lain pihak, keterbukaan yang sempurna akan berarti bahwa bahasa institusional menjadi sama dengan bahasa yang dipakai dalam masyarakat pada umumnya, akan tetapi akan tidak lagi mengandung arti khusus, dan aksi aksi institusional akan disesuaikan sepenuhnya dengan kekuatan-kekuatan di dalam lingkungan sosial, namun akan tidak lagi merupakan suatu sumbangan j'ang khusus kepada masalah-masalah sosial. Konsep hukum responsif melihat suatu pemecahan untuk dilema ini yang mencoba untuk mengkombinasikan keterbukaan dengan integritas:

Hukum represif, hukum otonom, dan hukum responsif dapat dilihat sebagai tigajawaban terhadap dilema integritas dan keterbukaan. Citra hukum represi adalah adaptasi pasif dan oportunis dari institusi hukum ke dalam lingkungan sosial dan politik. Hukum otonom adalah

<sup>65</sup> Ibid., hal. 73.

<sup>66</sup> Cahn, Edmond, *Law in the Consumer Perspective*, University of Pennsylvania, Law Review, 1963, page 112, 1-21. Dikutip kembali dari Hukum dan Perkembangan Sosial, A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, Ibid., hal 176.

<sup>67</sup> Ibid., hal. 76.



Dua ciri menonjol dari konsep hukum responsif adalah (a) pergeseran penekanan dari aturan-aturan ke prinsip-prinsip dan tujuan; dan (b) pentingnya kerakyatan baik sebagai tujuan hukum maupun cara untuk mencapainya.

Hukum responsif membedakan dirinya dari hukum otonom di dalam penekanannya pada peranan tujuan di dalam hukum. Nonet dan Selznick bicara tentang "kedaulatan tujuan"<sup>70</sup>. Pembuatan hukum dan penerapan hukum tidak lagi merupakan tujuan sendiri, melainkan arti pentingnya merupakan akibat dari tujuan-tujuan sosial yang lebih besar yang dilayaninya. Dilihat dalam segi ini aturan-aturan hukum kehilangan sedikit dari sifat keketatannya. Aturan-aturan itu sekarang dilihat sebagai cara-cara khusus untuk mencapai tujuan yang lebih umum. Juga mungkin aturan itu banyak macamnya, diperluas, atau diperhalus, mungkin malahan dibuang, apabila itu dipandang lebih baik ditinjau dari segi tujuan yang akan dicapai:

"Tujuan membuat kewajiban hukum lebih problematis, dan dengan demikian lebih melemahkan tuntutan hukum atas kepatuhan dan membuka kesempatan bagi suatu konsepsi tata tertib umum yang kurang kaku dan lebih sipil"<sup>71</sup>.

Apa yang menjadi tujuan hukum dan maksud apa yang harus dilayani oleh aturan-aturan hukum khusus tidak selalu tampak. Hal ini mungkin tersembunyi dan implisit sifatnya. Pokok yang penting adalah bahwa dalam menentukan arti dari aturan-aturan, pertanyaan harus diajukan, maksud-maksud apa yang harus dilayani, nilai-nilai apa dan kepentingan-kepentingan apa yang dipertaruhkan. Mungkin diperlukan analisis khusus untuk menemukan kepentingan-kepentingan tersebut, untuk membuat lebih jelas nilai-nilai tersebut dan untuk memperjelas tujuan-tujuan hukum.

Di dalam transisi dari otonomi kepada responsivitas langkah yang paling menentukan adalah *generalisasi* tujuan hukum. Aturan-aturan tertentu, kebijaksanaan-kebijaksanaan, dan prosedur-prosedur, akan dilihat sebagai merupakan sarana dan dapat dipergunakan. Mereka dapat dihormati sebagai pengalaman yang beralasan, namun mereka akan tidak lagi merumuskan komitmen-komitmen dari tata tertib hukum.

Sebaliknya, penekanan bergeser kepada tujuan-tujuan yang lebih umum yang berisi dasar-dasar dari kebijaksanaan dan mengemukakan "usaha

<sup>70</sup> Ibid., hal. 78..

<sup>71</sup> Ibid.

tetapi peranan ini subsidier kepada peranan yang dimainkan oleh aturan-aturan. Bilamana hukum menjadi responsif, maka hubungan ini diputarbalikkan:

"(Dalam) permainan antara aturan dan prinsip... sebuah sumber perubahan dibangun di dalam tata tertib hukum. Aturan-aturan untuk relevansi dan daya hidupnya terpaksa harus bergantung kepada kondisi-kondisi historis yang tepat. Apabila keadaan-keadaan berubah, maka aturan-aturan harus dibentuk kembali, tidak hanya agar dapat memenuhi kebutuhan akan kebijakan, melainkan juga untuk melindungi aturan-aturan itu sendiri serta integritas penerapannya. Dalam proses ini pengarahannya diperoleh dari prinsip-prinsip otoritatif seperti konsep demokrasi atau keadilan, atau ide bahwa tidak seorang pun dapat menarik keuntungan dari kesalahannya sendiri, dan dengan demikian menjunjung tinggi kontinuitas hukum sambil memungkinkan perubahan hukum."<sup>74</sup>

Penekanan kepada maksud dan prinsip-prinsip di dalam penerapan hukum baik oleh jawatan kehakiman maupun oleh jawatan administrasi pemerintah, akan dapat memperjelas komitmen moral dasar dari masyarakat dan pilihan-pilihan kebijakan. Pada waktu yang bersamaan hal itu menuntut agar hukum dan administrasi praktis dan efektif. Yang menjadi perhatian adalah bukan hukum sebagai hukum sendiri, melainkan apa yang sesungguhnya dapat disumbangkan oleh hukum untuk kepantasan dalam masalah-masalah sosial dan untuk keadilan sosial yang substantif. Dengan lain perkataan, "hukum yang purposif adalah *berorientasi kepada hasil*, dan dengan demikian membelok dengan tajam dari gambaran tentang keadilan yang terikat kepada konsekuensi" (hlm. 84). Sehubungan dengan adanya perhatian terhadap hasil-hasil ini, maka perlu diperhatikan problem-problem tentang kepraktisan dan pembuatan program yang efektif.<sup>11</sup> Untuk dapat berbuat demikian dengan cara yang agak memuaskan terletak di luar kemampuan ilmu hukum tradisional dan keahlian hukum tradisional. Hal ini memerlukan kesatuan antara analisis sosial dan analisis hukum serta kesatuan antara hukum dengan rekayasa sosial. Aturan-aturan hukum tidak lagi merupakan satu-satunya cara, atau cara yang paling disukai, bagi administrasi berdasarkan legalitas:

---

<sup>74</sup> Ibid., hal 80-81.



dalam cara hukum dipergunakan untuk menentukan dan memelihara tata tertib umum. Dalam pemakaian bahasa kontemporer ide kesopanan cenderung untuk dikurangi menjadi cara bertingkah laku yang baik, atau paling banyak, bersikap sopan di tempat-tempat umum. Dalam arti yang lebih umum dan lebih klasik, kesopanan merupakan suatu atribut dari kehidupan politik. Politik sopan adalah politik yang menerima nilai pokok dari kerakyatan - prinsip bahwa tidak ada anggota dari suatu masyarakat kota yang sungguh-sungguh yang tidak akan mendapat perlindungan. Perhatiannya yang khusus adalah terpeliharanya suatu komunitas moral - apa yang oleh Edward Shils disebut suatu "rasa hubungan yang substansial" dalam suatu konteks politik di mana individualitas, keanekaragaman, dan juga konflik dianggap ada dan diterima. Oleh karena itu rasa hormat adalah moral yang paling penting: Semua orang yang kebagian tempat dalam masyarakat dianugerahi suatu presumsi legitimasi. Terdapat suatu komitmen untuk memperluas rasa turut memiliki dan untuk menghindari sikap-sikap dan cara-cara bertindak yang akan membuat orang keluar dari komunitas<sup>77</sup>.

Selain situ aspek dari penampungan kepentingan manusiawi yang bermacam-macam adalah penolakan hukum responsif atas moralisme hukum. Nonet dan Selznick berbicara tentang "mengatasi parokialisme dari moralitas komunal"<sup>78</sup>, misalnya dengan dekriminialisasi pelanggaran terhadap kode moral yang berlaku. Hal ini tidak perlu berarti bahwa hukum menjadi terlepas dari konsensus moral komunitas. Sesungguhnya ini lebih berarti bahwa "hukum menemukan konsensus di dalam aspirasi-aspirasi umum daripada dalam bentuk-bentuk perilaku yang khusus"<sup>79</sup>.

Misalnya, hukum mungkin segan untuk mengkriminalisasi aturan-aturan tentang ketidaksenonohan atau pornografi, namun ia dapat memperhatikan nilai-nilai yang mendasarinya seperti perlindungan pengalaman seksual dari degradasi, atau pemeliharaan suatu keanekaragaman yang sopan, yang akan membuat daerah-daerah tertutup bagi serangan atas cara hidup konvensional. Dalam menghadapi nilai-nilai ini, hukum responsif menjelajahi cara-cara alternatif untuk

---

<sup>77</sup> Ibid., hal. 90.

<sup>78</sup> Ibid., hal. 91.

<sup>79</sup> Ibid.



sosial. Ketidapatuhan dapat dilihat sebagai perbedaan paham, dan penyelewengan sebagai munculnya suatu cara hidup yang baru; humbara tidak dianggap sepi sebagai "tidak masuk akal" atau hanya gerakan massa yang destruktif saja, melainkan dipertimbangkan untuk relevansinya sebagai protes sosial. Dengan jalan ini seni politik — dan sipil — untuk negosiasi, diskusi, dan kompromi dimasukkan dalam permainan<sup>81</sup>.

Perkembangan cara-cara pembuatan keputusan dengan partisipasi dalam pemerintahan digambarkan oleh munculnya di banyak negara "kepengacaraan sosial" atau "bantuan hukum struktural" seperti yang disebut di Indonesia dan Nederland.

(Dalam kepengacaraan sosial) arena hukum menjadi suatu jenis khusus dari forum politik dan partisipasi hukum mengambil suatu dimensi politik. Dengan lain perkataan, aksi hukum akan menjadi suatu wahana dengan mana kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi dapat berpartisipasi di dalam penentuan kebijakan umum. Hal itu kurang dilihat sebagai semata-mata hanya suatu cara untuk membalas tuntutan individual yang didasarkan atas aturan-aturan yang diterima... Litigasi dijalankan dengan niat khusus untuk memajukan kepentingan kelompok dan merubah aturan-aturan hukum, termasuk kebijaksanaan-kebijaksanaan administratif. Apabila tersedia suatu titik tolak hukum sebuah argumen yang berlandaskan otoritas yang sudah ada sebelumnya - kepengacaraan dapat dipergunakan sebagai suplemen gerakan politik melalui saluran legislatif. Percampuran partisipasi hukum dan politik ini mendorong penilaian kepentingan baru, akan tetapi dengan suatu cara yang mempertegas nilai-nilai tata tertib hukum yang diterima. Meskipun sumber-sumber politik tidak dipergunakan, namun tetap diterima bahwa tuntutan harus dapat dikaji oleh otoritas hukum dan bahwa forum hukum adalah forum dalam mana kepentingan, kehendak, dan kekuasaan, dalam prinsipnya apabila sendiri-sendiri tidak pernah bersifat menentukan<sup>82</sup>.

Ekspansi dari partisipasi akan menunjang perkembangan dan implementasi dari tata tertib umum<sup>83</sup>. Hal ini dapat dimengerti oleh karena membuat

<sup>81</sup> Ibid., hal. 92-93.

<sup>82</sup> Ibid., hal. 96-97.

<sup>83</sup> Ibid., hal. 97.

## Bagian 2

### PERKEMBANGAN PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK

Pada tahun 1983 GD Garson dan ES Overman merevisi dan menyampaikan adanya paradigma baru yang dikenal PAFHRJER (Policy Analysis, Financial, Human Resources, Information dan External Relation). Kajian tentang administrasi negara berkembang terus, seiring dengan perkembangan masyarakat. Paradigma administrasi negara juga terus bergeser seiring perubahan dan perkembangan peradaban masyarakat. Tahun 1992 Barzelay dan Armajani, sebagaimana dikutip oleh Yeremias T Keban, menyampaikan adanya pergeseran dari paradigma birokratik, menuju ke paradigma "*post bureaucratic paradigm*".<sup>85</sup>

Dijelaskan lebih lanjut oleh Barzelay dan Armajani, perbedaan dua paradigma diatas, yaitu paradigma birokratik dan paradigma "*post bureaucratic paradigm* ", seperti tampak dalam ragaan berikut:

PARADIGMA BIROKRATIK	PARADIGMA POST BUREAUCRATIC
Menekankan kepentingan publik, efisiensi, administrasi, dan kontrol	Menekankan hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk, dan keterikatan terhadap norma
Mengutamakan fungsi, otoritas dan struktur	Mengutamakan misi, pelayanan dan hasil akhir ( <i>outcome</i> )

<sup>85</sup> Lihat Keban, Yeremias, Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Issue, Gaya media, Yogyakarta, 2004, hal.. 33.



semangat kompetisi, selalu berorientasi kepada misi, lebih mengutamakan dan mengutamakan hasil daripada cara atau proses, kepentingan masyarakat sebagai acuan utama, berjiwa wirausaha, dan selalu bersikap antisipatif atau berupaya mencegah timbulnya masalah, bersifat desentralistis dan berorientasi pada pasar.<sup>87</sup>

Paradigma "Reinventing Government" ini juga dikenal dengan nama *New Public Management* (NPM), yang kemudian dilanjutkan dengan diterapkannya prinsip "*good governance*"

Pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan issue yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan gencar yang dilakukan masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik sejalan dengan meningkatnya peradaban masyarakat dan globalisasi. *Good governance* sebagai penterjemak konkrit demokrasi meniscayakan adanya civic culture sebagai penopang sustanaibilitas demokrasi, mengandung dua pengertian : (1) nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan untuk mencapai tujuan kemandirian ansional, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial, (2) aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut diatas.<sup>88</sup>

Hood sebagaimana dikutip oleh Yeremias T Keban, mengungkapkan bahwa ada tujuh komponen doktrin dalam *NPM Management* yaitu:

1. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik;
2. Penggunaan indikator kinerja;
3. Penekanan yang lebih besar pada kontrol *output*
4. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil
5. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi
6. Penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumberdaya.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Laboratories of Democracy, dalam Yeremias T. Keban, op. Cit., 34..

<sup>88</sup> Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), *Akuntabilitas dan Good Governance*, Lembaga Administrasi Negara, dan Badan Pengawas Keuangan dan pembangunan, 2000, hal. 6.

<sup>89</sup> David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Laboratories of Democracy, dalam Yeremias T. Keban, op. Cit., 34..

sebagai agen tunggal implementasi fungsi negara/pemerintahan; *Administration for Public* yang menekankan fungsi Negara/Pemerintahan yang bertugas dalam *Public Service*, ke *administration by Public* yang berorientasi bahwa *public demand are differentiated*, dalam arti fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, katalisator yang bertitik tekan pada *putting the customers in the driver seat*. Di mana determinasi negara/pemerintah tidak lagi merupakan faktor atau aktor utama atau sebagai *driving forces*"

Pendapat diatas, menegaskan adanya fenomena perubahan besar, dari peran tunggal negara sebagai penyelenggara pemerintahan, bergeser menjadi fasilitator saja. Pergeseran paradigma administrasi negara tersebut, menyebabkan pula pergeseran makna dari kata ke publik. Kata publik yang selama ini dipersepsikan sebagai negara atau pemerintah, bergeser kepada makna yang lebih luas yaitu masyarakat. Masyarakat bukan lagi sebagai obyek sasaran dari administrasi negara, tetapi bahkan juga sebagai pelaku kegiatan administrasi negara. Pendekatan administrasi negara tidak lagi kepada negara, tetapi lebih kepada masyarakat atau *Customer's Oriented* atau *Customer's Approach*. Dalam paradigma baru administrasi negara, selanjutnya dijelaskan lebih lanjut oleh Warsito Utomo bahwa "segala proses, sistem, prosedur, hierarchi atau *lawfull state* tidak lagi merupakan acuan yang utama meskipun tetap perlu diketahui dan merupakan *skill*. Tetapi *results, teamwork, fleksibilitas* haruslah lebih dikedepankan, disebabkan oleh tekanan, pengaruh, adanya *differentiated public demand*"<sup>93</sup>.

JV Denhardt dan RB Denhardt pada tahun 2003, sebagaimana dikutip oleh Yeremias T Keban<sup>94</sup> menyatakan untuk meninggalkan paradigma administrasi klasik dan *Reinventing Government* atau NPM, dan beralih ke paradigma *New Public Service*. Menurut mereka administrasi publik harus:

1. Melayani warga masyarakat bukan pelanggan (*serve citizen, not customers*);
2. Mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*)
3. Lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*)
4. Berpikir strategis, dan bertindak demokratis (*think strategic, act democratically*)
5. Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah

<sup>93</sup> Ibid., hal. 8.

<sup>94</sup> Keban, Op. Cit., hal. 35



di antara warga negara. Dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini, birokrasi publik bukan sekedar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum, tetapi juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional, dan kepentingan warga negara. Itulah serangkaian konsep pelayanan publik yang ideal masa kini di era demokrasi.<sup>96</sup>

**Tabel Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik**

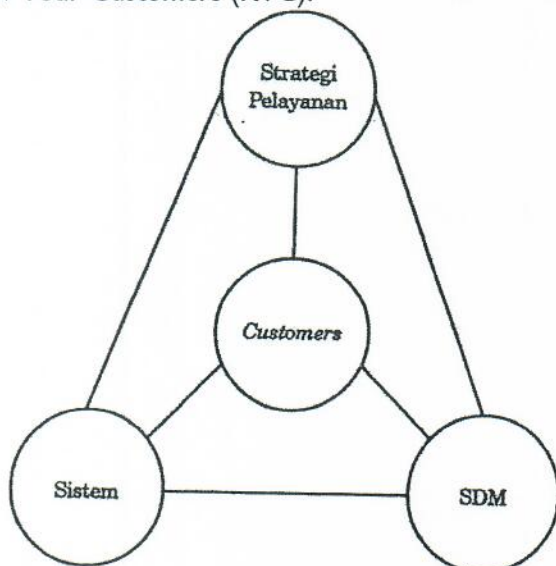
Aspek	Old Public Adm.	New Public Adm.	New Public Service
Dasar Teoritis	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai.
Kepada siapa birokrasi publik harus bertanggung jawab	Clients dan pemilih	Customers	Warganegara (citizens)
Peranan pemerintah	Rowing (pengayuh)	Steering (mengarahkan)	Negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan di antara warga negara dan kelompok komunitas

<sup>96</sup> Ibid., hal. 28-29.

kebutuhan dan keinginan customers dengan menyediakan sistem pelayanan dan strategi yang tepat.

Dalam kaitannya dengan sumber daya manusia (SDM), maka dibutuhkan SDM yang mampu memahami dan mengoperasikan sistem pelayanan yang baik. Sebagai contoh, sistem pelayanan pajak yang sudah computerized memerlukan SDM yang memiliki kompetensi menjalankan teknologi komputer. Di samping itu, SDM juga harus mampu memahami kebutuhan dan keinginan customers.

Sifat dan jenis customers yang bervariasi membutuhkan strategi pelayanan yang berbeda dan ini harus diketahui oleh SDM organisasi. SDM perlu mengenal customers dengan baik sebelum dia memberikan pelayanan. Di dalam sistem perbankan akhir-akhir ini dikenal dengan strategi Know Your Customers (KYC).



Gambar Segitiga Pelayanan Publik Sumber: Albrecht and Zemke, 1990: 41.

Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi akan dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti tingkat kompetensi aparat, kualitas peralatan yang digunakan untuk memproses jenis pelayanan, budaya birokrasi, dan sebagainya. Kompetensi aparat birokrasi merupakan akumulasi dari sejumlah subvariabel seperti tingkat pendidikan, jumlah tahun pengalaman kerja, variasi pelatihan yang telah diterima. Sedangkan



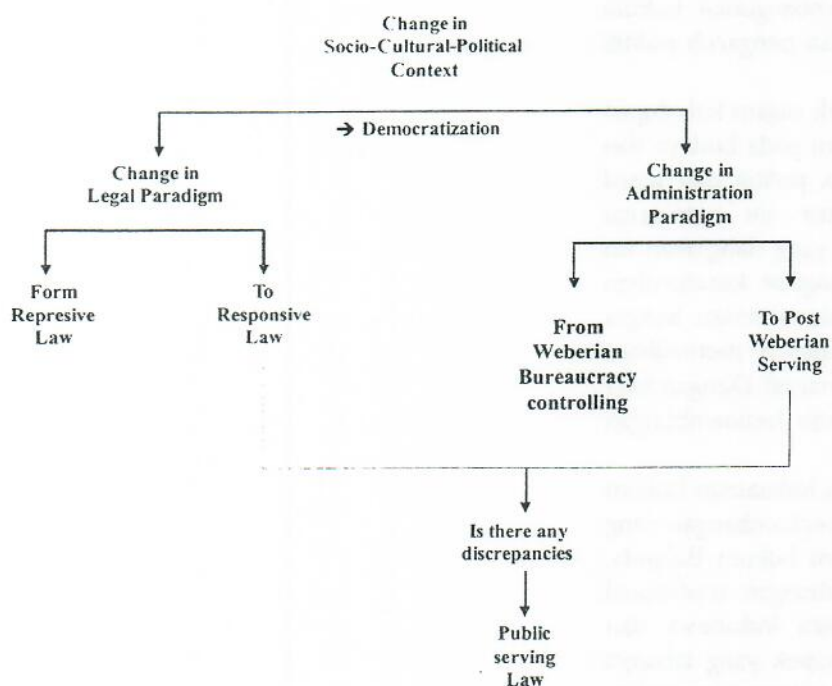
### Bagian 3

#### PELAYANAN PUBLIK DALAM DIMENSI HUKUM DAN ADMINISTRASI PUBLIK

Perubahan-perubahan yang terjadi dibidang sosial-kultur dan politik berdampak adanya pergeseran paradigma hukum menuju hukum yang responsif yang dapat memenuhi tuntutan-tuntutan dan ketutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak dan terhadap masalah-masalah keadilan sosial sambil tetap mempertahankan hasil-hasil institusional yang telah dicapai oleh kekuasaan berdasarkan hukum.<sup>97</sup> Pergeseran ini berseiring dengan pergeseran paradigma administrasi publik, implisit didalamnya pergeseran paradigma pelayanan publik menuju *New Publik Service Paradigm* yang lebih partisipatif dan berstruktur sosial, pelayanan yang berkeadilan, transparan, ada kepastian dan terjangkau<sup>98</sup>. Oleh karena itu hukum yang mengatur pelayanan publik harus dibangun berdasarkan norma-norma dan nilai-nilai yang berlaku, berkembang dalam masyarakat, dan oleh karena Indonesia merupakan negara yang *multi culture*, maka pada tingkat penyelenggara pelayanan, hukum yang mengatur tentang pelayanan publik harus dibangun dengan berstruktur budaya masyarakat setempat, bersifat responsif dapat memenuhi tuntutan-tuntutan dan kebutuhan-kebutuhan sosial yang sangat mendesak bagi masyarakat penggunanya, dan mampu menyelesaikan problem-problem praktis dalam pelaksanaan pelayanan publik.

<sup>97</sup> Lihat Nonet & Selznick dalam Tesis Hukum Yang Responsif, dikutip dari A.A.G. Peters & Koesriani Siswosoebroto, Hukum dan perkembangan Sosial, Op. Cit., hal. 158.

<sup>98</sup> Lihat Suparto Wijoyo dkk, Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi, Forum Kajian Ambtenar Prov. Jatim Kerjasama Univ Airlangga, Surabaya, 2006. hal. 85.



### KONSTRUKSI HUKUM PELAYANAN PUBLIK

Pandangan normatif mengenai hukum menegaskan bahwa perlu tertatanya hukum nasional dengan meletakkan pola pikir yang mendasari penyusunan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945, Hal ini mengandung makna bahwa hukum yang berlaku di Indonesia harus disusun sedemikian rupa, sehingga bernafaskan pandangan hidup bangsa, Pancasila dan sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam konstitusi.

Dalam membentuk tata hukum Indonesia yang baru, Propenas telah merumuskan politik hukum yang harus diikuti oleh pembuat Undang-Undang Negara dan landasannyapun telah diberikan, yakni Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. dengan landasan idiil dan konstitusional serta politik hukum yang ditetapkan, ingin dibentuk suatu sistem hukum nasional yang sesuai dengan sistem hukum nasional yang mempunyai wawasan kebangsaan Indonesia, perlulah diidentifikasi asas-asas yang melandasi hukum nasional. Dalam hubungan ini, Indonesia, seperti negara



peraturan hukum yang terhimpun dalam himpunan peraturan-peraturan.<sup>102</sup> H.L.A. Hart, mendefinisikan hukum sebagai sistem aturan-aturan primer dan aturan-aturan sekunder. Aturan-aturan primer berhubungan dengan aksi-aksi yang harus dilakukan atau tidak boleh oleh individu-individu, sedang aturan-aturan sekunder berhubungan dengan pembuatan, penafsiran, penerapan dan perubahan aturan-aturan primer seperti misalnya aturan-aturan yang harus diikuti oleh pembentuk undang-undang, pengadilan dan administrator pada waktu mereka membuat, menafsirkan dan menerapkan aturan-aturan (primer)<sup>103</sup>.

Lebih lanjut dikatakan bahwa Hukum Tata Negara dapat didefinisikan secara sederhana sebagai sekumpulan peraturan yang mengatur tentang keorganisasian suatu negara, jelasnya tentang hubungan antar alat perlengkapan negara dalam garis koordinasi vertikal serta horizontal, tentang kedudukan warga negara pada negara beserta hak-hak dasarnya<sup>104</sup>. Untuk dapat memahami hukum, maka harus dipahami nilai-nilai, struktur budaya yang berkembang dalam masyarakat. Hukum dan berbagai kaidahnya adalah produk proses budaya yang didasarkan pada nilai-nilai tertentu. Dengan demikian tata hukum akan bermuatan dan mencerminkan sistem nilai dari budaya pada masyarakat tertentu. Oleh karena itu pengembangannya, hukum selalu mengacu dan terkait pada nilai, sebab setiap kaidah hukum positif adalah produk penilaian manusia terhadap perilaku manusia yang mengacu pada ketertiban dan keadilan, oleh karena itu berakar pada nilai-nilai. Hukum dan berbagai kaidahnya adalah "produk proses budaya yang didasarkan pada nilai-nilai tertentu. Kelsen berpandangan bahwa nilai atau norma dasar dari suatu hukum positif tidak lain adalah peraturan fundamental menurut peraturan mana berbagai norma dari tata hukum positif itu harus dibuat"<sup>105</sup>. Jadi hukum dikonsepsikan sebagai sistem kumpulan norma-norma positif di dalam kehidupan masyarakat. Dan oleh karena itu tujuan hukum adalah untuk menstabilkan pergaulan hidup, merealisasikan ketertiban dan perdamaian

<sup>2</sup> Moempoeni Moelatingsih Maemoenah, *Implementasi Asas-Asas Hukum Tata negara Menuju Perwujudan Ius Constituendum di Indonesia*, Disampaikan pada Upacara Penerimaan Guru Besar pada Fakultas hukum Universitas Diponegoro, 16 Desember 2003, hal. 3.

<sup>3</sup> Dikutif kembali dari A.A.G. Peters dan Koesriani S., *Hukum dan Perkembangan Sosial*. Op. Cit. Hal. 186.

<sup>4</sup> Moempoeni, Op. Cit., hal 4.

<sup>5</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum murni*, Terjemahan, Rimdi press, 1995

Salah satu hal yang perlu dilakukan adalah memperbaiki kualitas dan kinerja pelayanan lembaga pemerintah di semua tingkatan pemerintahan.

Beberapa upaya perbaikan kualitas pelayanan publik lembaga pemerintah telah dilakukan melalui berbagai kebijakan publik, antara lain melalui kebijakan Inpres No. 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perijinan di bidang Usaha, Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada masyarakat, Surat Edaran Menko Wasbangpan No. 56/Wasbangpan/6/98 tentang langkah-langkah nyata memperbaiki Pelayanan Masyarakat. Namun demikian usaha tersebut masih belum maksimal memberikan hasil yang signifikan terhadap-peningkatan kualitas dan kinerja pelayanan publik lembaga pemerintah.. Upaya lebih lanjut terhadap perbaikan kualitas dan kinerja layanan publik dilakukan dengan direvisinya Kep Men Pan No. 81/1993 Tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum melalui Kep Men Pan No. 63.KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, serta dicanangkannya bulan layanan Publik antara Oktober - Desember 2003 oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. Selanjutnya adanya Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 5. Tahun 2004 Tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, yaitu instruksi kesebelas point keempat yang menugaskan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara untuk menyiapkan rumusan kebijakan dalam upaya peningkatan kualitas layanan publik dalam rangka perbaikan kualitas kinerja pelayanan publik lembaga pemerintah kepada masyarakat. Kinerja (*performance*) dapat diartikan sebagai tingkat pencapaian hasil atau – *the degree of accomplishment*", atau dengan kata lain, kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi. Semakin tinggi kinerja organisasi, semakin tinggi tingkat pencapaian tujuan organisasi.<sup>107</sup> Sementara itu pelayanan (*service*) oleh banyak penulis tentang kualitas pelayanan mendefinisikan pelayanan sebagai suatu perbuatan (*deed*), suatu kinerja (*performance*) atau suatu usaha (*Effort*)<sup>108</sup>.

Zeithaml, dan Haywood Fanner mengatakan ada tiga karakteristik utama tentang pelayanan, yaitu *intangibility*, *heterogeneity* dan

<sup>107</sup> Tangkilisan, Hassel Nogi, *Management modern Untuk Sektor Publik*, Balarairung & Co, Yogyakarta, 2003, hal. 18.

<sup>108</sup> Warella, Yoppy, *Administrasi Negara dan Kualitas Pelayanan Publik*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Ilmu Administrasi Negara, MAP UNDIP, Semarang, 1997, hal. 18.



pemberi pelayanan publik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Definisi mengenai pelayanan sangat banyak sekali. Definisi yang sangat *simple* yang diberikan oleh Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby menyebutkan bahwa pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan.<sup>111</sup>

Definisi yang lebih rinci diberikan oleh Gronroos menjelaskan bahwa :

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen pelanggan.<sup>112</sup> Lebih lanjut Sianipar mendefinisikan pelayanan : suatu cara melayani, membantu, menyiapkan, menyelesaikan keperluan, kebutuhan seseorang atau sekelompok orang, artinya objek yang dilayani adalah individu, pribadi-pribadi (seseorang) dan organisasi (sekelompok anggota organisasi) sedangkan pelayanan masyarakat (publik) adalah segala bentuk pelayanan sektor publik yang dilaksanakan aparatur pemerintah, termasuk aparat yang bergerak dalam bidang perekonomian dalam bentuk barang atau jasa yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat ketentuan undang-undang yang berlaku.<sup>113</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian konsep kualitas dan pelayanan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik yang berkualitas adalah segala aktivitas yang dilakukan oleh aparatur pemerintah untuk melayani, membantu, menyiapkan, mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan seseorang atau sekelompok orang agar sesuai harapan masyarakat sehingga mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat.

Kualitas pelayanan publik dalam pelaksanaannya dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain :

1. Kebijakan publik. Kebijakan publik ini adalah faktor yang akan mempengaruhi lembaga-lembaga pelayanan publik dari segi sumber keuangan, teknologi dan sumber daya organisasi lainnya.
2. Karakteristik dan lingkungan dari masyarakat itu sendiri. Karakteristik

<sup>111</sup> Lihat Lovelock, Christopher, *Product Plus, How Product + Service = Competitive Advantage*. Mc. Graw Hill International Editions, New York, 1994, Hal. 448.

<sup>112</sup> Ibid., hal. 27.

<sup>113</sup> Lihat Sianipar, J.P.G., *Manajemen Pelayanan Publik*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1995.

mengacu pada kemudahan aplikasi maupun fleksibel, murah, syarat ringan dan sebagainya.

4. *Hospitality*

Pelanggan yang berurusan secara langsung ke tempat-tempat transaksi akan memberikan penilaian terhadap sikap ramah dan sopan dari karyawan.

5. *Caretaking*

Latar belakang pelanggan yang beragam akan menuntut pelayanan yang berbeda pula. Hal ini harus menjadi kepedulian dari aparaturnya penyedia pelayanan.

6. *Exception*

Beberapa pelanggan kadang-kadang menginginkan pengecualian kualitas pelayanan.

7. *Billing*

Proses administrasi pembayaran harus terkoordinasi dengan baik agar lebih efektif, efisien dan menghindari kesalahan.

8. *Payment*

Pada ujung pelayanan, harus disediakan fasilitas pembayaran berdasarkan keinginan pelanggan.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Ibid.



## Bagian 4

### KONSEPSI TEORITIS HUKUM PELAYANAN PUBLIK

Hukum dikonsepsikan sebagai sistem kumpulan norma-norma positif di dalam kehidupan masyarakat. Dan oleh karena itu tujuan hukum adalah untuk menstabilkan pergaulan hidup, merealisasikan ketertiban dan perdamaian serta mewujudkan keadilan.<sup>116</sup> Hans Kelsen mengemukakan adanya dua sistem norma, yaitu sisten norma yang statik (*nomostatics*) dan sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*). Statika sistem norma (*nomostatics*) adalah suatu sistem yang melihat pada "isi" suatu norma, dimana suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus, atau norma-norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma yang umum. Penarikan norma-norma khusus dari suatu norma umum, dalam arti norma umum itu dirinci menjadi norma-norma yang khusus dari segi "isi"-nya. Dalam kaitan dengan penelitian tentang Konstruksi hukum pelayanan Publik ini maka norma-norma yang ditetapkan secara umum, ihwal pemberian layanan yang baik dan berkualitas dapat ditarik atau dirinci ke norma-norma pelayanan yang lebih khusus sesuai dengan demensi yang lebih khusus yang merujuk pada tercapainya tingkat kepuasan masyarakat pengguna layanan publik.

#### 1. Hierarki norma hukum (*Stufentheorie Kelsen*)

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*), di mana Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu

<sup>116</sup> Adji Samekto, Perkembangan Ranah kajian Ilmu Hukum, Orasi Ilmiah, Disampaikan pada Dies Natalis Ke-48 Fakultas hukum universitas Diponegoro, Semarang, 9 Januari 2005.

dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak kita lihat dari norma tersebut, tetapi dari segi berlakunya atau pembentukannya. Hukum itu adalah sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarkhi dalam satu kesatuan yang holistik.<sup>120</sup>

Pengaturan bidang pelayanan publik oleh lembaga pemerintah selama ini dilakukan secara sektoral. Mengacu pada konsep hukum Kelsen pengaturan pelayanan publik harus dilakukan secara bertingkat, berjenjang-jenjang dari atas kebawah berdasarkan pada norma-norma yang berlaku dan berkembang dalam kehidupan masyarakat, dalam kerangka pengaturan yang holistik. Perombakan hukum, perubahan hukum (*ius Constituendum*) termasuk dalam bidang hukum pelayanan publik tiga hal yakni : pertama, perombakan hukum lama menjadi hukum baru, kedua, perubahan-perubahan hukum terhadap hukum yang berlaku, dan ketiga, penemuan hukum baru yang mengatur tentang suatu bidang tertentu dalam hal ini penyelenggaraan pelayanan publik.<sup>121</sup> Dalam penelitian tentang konstruksi pelayanan publik lembaga pemerintah yang akan dilakukan, bertujuan ingin menemukan konstruksi hukum yang lebih idial dalam penyelenggaraan pelayanan publik agar tujuan utama memuaskan masyarakat pengguna layanan publik dapat diwujudkan, yaitu pelayanan yang berkeadilan, transparan, ada kepastian dan terjangkau. Oleh karena itu hukum yang mengatur pelayanan publik harus dibangun berdasarkan norma-norma dan nilai-nilai yang berlaku, berkembang dalam masyarakat, dan oleh karena Indonesia merupakan negara yang *multi culture*, maka pada tingkat penyelenggara pelayanan, hukum yang mengatur tentang pelayanan publik harus dibangun dengan berstruktur budaya masyarakat setempat.

## 2. PELAYANAN PUBLIK YANG IDEAL

Produk dari organisasi publik pada umumnya adalah pelayanan publik. Untuk itu kalau kita meminjam pendapatnya Levine<sup>122</sup>, maka produk

<sup>120</sup> Hans Kelsen, dikutip dari Maria Farida Indrati Suprpto, Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Kanisius, Jakarta, 1998, Hal. 7-9.

<sup>121</sup> Moempoeni, op. cit. hal.26.

<sup>122</sup> Lihat Levine, Jean-Jacques, Regulation and Development, Cambridge, 2004, hal.. 188.



pekerjaan mereka dan peran di organisasi.

6. Persaingan menggambarkan posisi organisasi di dalam berkompetisi dengan organisasi lain yang sejenis.
7. Pengembangan adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggung jawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi sumber daya.
8. Kelangsungan hidup adalah kemampuan organisasi untuk eksis terhadap segala perubahan.

Sedangkan Zeithaml, Parasuraman dan Berry<sup>124</sup> menggunakan ukuran: tangibles, reliability, responsiveness, assurance, empathy.

1. Tangibles, yakni fasilitas fisik, peralatan, pegawai, dan fasilitas-fasilitas komunikasi yang dimiliki oleh providers.
2. Reliability atau reliabilitas adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat.
3. Responsiveness atau responsivitas adalah kerelaan untuk menolong customers dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas.
4. Assurance atau kepastian adalah pengetahuan dan kesopanan para pekerja dan kemampuan mereka dalam memberikan kepercayaan kepada customers.
5. Empathy adalah kemampuan memberikan perhatian kepada customers secara individual.

Menurut KepMenPan 81/1995 kinerja organisasi publik dalam memberikan pelayanan publik dapat dilihat dari indikator-indikator seperti: kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisien, ekonomis, keadilan yang merata, dan ketepatan waktu.

1. Kesederhanaan, yaitu prosedur atau tata cara pelayanan umum harus didisain sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan pelayanan umum menjadi mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan dan kepastian tentang tata cara, rincian biaya layanan dan cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian layanan, dan unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum.

---

<sup>124</sup> Zeithaml, Valerie A, Parasuraman A and Berry. Leonard I, *Delivering Service Quality Balancing Customer perception and Expectations*, The Free Press, New York, 1990, hal. 26.

penyelenggara pelayanan publik, serta lembaga independen yang dibentuk oleh pemerintah, yaitu lembaga negara/lembaga pemerintah.

3. Aparat penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut aparat adalah para pejabat, pegawai, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara.
4. Masyarakat adalah seluruh pihak yang berkedudukan sebagai penerima manfaat dari pelayanan baik warga negara maupun penduduk sebagai orang perseorangan maupun badan hukum.
5. Standar pelayanan adalah suatu tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari penyelenggara kepada masyarakat untuk memberikan pelayanan yang berkualitas.
6. Maklumat pelayanan adalah pernyataan tertulis dari penyelenggara berisi janji-janji penyelenggara untuk menjamin bahwa pelayanan yang diberikan sesuai dengan standar pelayanan serta dipublikasikan secara luas.
7. Sistem Informasi adalah mekanisme penyampaian informasi dari penyelenggara kepada masyarakat dan sebaliknya baik dalam bentuk lisan, tulisan, maupun dokumen elektronis tentang segala hal yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan yang dikelola.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Konsideran Rancangan Undang Undang Republik Indonesia tentang Pelayanan Publik.



## DAFTAR PUSTAKA

- A.A.G. Peters (Universitas Utrecht), Koesriani Siswosoebroto, SH, (Universitas Indonesia), *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku III, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 1990
- Agus Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi kependudukan Uniiversitas Gajah Mada, Jogyakarta, 2003
- A.Hamid .S. Attamimi, *Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis mengenai keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan Pembangunan Nasional)* Desertasi Doktor Universitas Indonesia, 1990
- Adji Samekto, *Perkembangan Ranah Kajian Ilmu Hukum, Orasi Ilmiah*, Disampaikan pada Dies natalis Ke-48 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 9 Januari 2005
- A.Qodri Azizy, *Eklektisme Hukum Nasional, Konpetisi antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, Gama media, Yogyakarta, 2002.
- Bernard L Tanya dkk, dalam *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Surabaya, 2006.
- Cahn, Edmond, *Law in the Consumer Pespective*, University of Pennsylvania, Law Review, 1963.
- Center For Population And Policy Studies, *Public Service Performance, Bureucratic Corruption in Indonesia*, Gajah Mada University, Yogyakarta, 2001.
- Charles Himawan, *Hukum Sebagai Panglima*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2005.
- Devlin, Patrick, *The Enfocement of Morals*, Oxford University Press, 1959.
- David Held, *Political Theory and The Modern State*, 1984. Dikutip dari Bernard L Tanya dkk, *Teori Hukum, Strategi Tertib manusia Lintas Ruang dan Generasi*, 2006.
- David Osborne dan Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi, Lima Srategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Victory Jaya Abadi Jakarta, 2000.
- David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government, Laboratories of Democracy*, dalam Yeremias T. Keban, *Enam Demensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Issue*, Gaya media, Yogyakarta, 2004

- press, Yogyakarta, dan Ignas Kleden, 1987, *Sikap ilmiah dan Kritik kebudayaan*, Yogyakarta, PL3ES.
- Warella, Yoppy, *Administrasi Negara dan Kualitas Pelayanan Publik*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Ilmu Administrasi Negara, MAP UNDIP, Semarang, 1997.
- Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia, Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Teuku Mohammad Radhie, "Pembangunan Hukum Nasional dalam Perspektif Kebijakan", Makalah disajikan pada "Pra Seminar Identitas Hukum Nasional", diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 19-21 Oktober 1997.
- Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik*, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- Soetandyo Wignyosoebroto, *Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, dalam Khudzaifah Dimiyati Teorisasi Hukum, Muhammadiyah University Press.
- Soetandyo Wignyosoebroto, *Desertasi, Sebuah Pedoman Ringkas Tentang Tatacara Penulisan*, Laboratorium Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga, Surabaya, 2007.
- Soemanto RB, *Hukum dan Sosiologi Hukum, Lintasan Pemikiran, teori dan masalah*, Sebelas Maret University Press, Surakarta, 2006.
- Yusriadi, *Paradigma Sosiologis dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Ilmu Hukum Dan Penegakkan Hukum Di Indonesia*, Pidato pengukuhan Persmian penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Bidang Sosiologi Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2006.
- Zeithanl, Valerie A, Parasuraman A and Berry. Leonard I, *Delevering Service Quality Balancing Customer perception and Expectations*, The Free Press, New York, 1990.